VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 24)
z dnia 5 października 2016 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 24)

5 października 2016 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Marka Asta (PiS)**, przewodniczącego Komisji, realizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu, w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu, spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 49/15, K 11/16, SK 2/16, SK 6/16, P 91/15 i P123/15.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** – naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w Biurze Analiz Sejmowych, **Marcin Wójcik, Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych oraz **Paweł Daniluk, Zbigniew Gromek, Katarzyna Łakomiec, Szymon Pawłowski** – eksperci z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Porządek dzienny mają państwo przed sobą. Rozumiem, że jest zgoda na zaproponowany porządek dzienny. Witam wszystkich bardzo serdecznie, przedstawicieli Biura Analiz Sejmowych, panie posłanki, panów posłów. Proponuję rozpocząć od sprawy o sygn. akt K 49/15, ponieważ pan poseł Stanisław Pięta ze względu na posiedzenie komisji do spraw Amber Gold nie będzie mógł uczestniczyć w naszym posiedzeniu. Wobec tego proszę przedstawiciela Biura Analiz Sejmowych o przedstawienie sprawy.

Ekspert w Biurze Analiz Sejmowych Zbigniew Gromek:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisji, przedstawię projekt stanowiska Sejmu w sprawie o sygn. akt K 49/15. Jest to sprawa, która została zainicjowana wnioskiem Rady Gminy Kobylnica z 6 października 2015 r. Sprawa dotyczy pozbawienia straży gminnych uprawnienia do kontroli ruchu drogowego przy wykorzystaniu urządzeń rejestrujących, potocznie zwanych fotoradarami. Przypominam, że uprawnienie straży gminnych do posługiwania się fotoradarami przysługiwało im na podstawie przepisów ustawy – Prawo o ruchu drogowym począwszy od lipca 2007 r. Natomiast 24 lipca 2015 r. Sejm uchwalił nowelizację ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz ustawy o strażach gminnych, której przedmiotem było pozbawienie straży gminnych uprawnienia do przeprowadzania kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem fotoradarów. Przepisy ustawy nowelizującej pozbawiające straże gminne powyższego uprawnienia weszły w życie od 1 stycznia 2016 r., co oznacza, że z tym dniem straże gminne nie mogą już kontrolować ruchu drogowego z wykorzystaniem fotoradarów.

Na tym tle wnioskodawca sformułował szereg zarzutów odnoszących się do ustawy nowelizującej. Stwierdził, że jej przepisy naruszają zasadę pomocniczości wyrażoną w konstytucji, zasadę decentralizacji, zasadę uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych, zasadę rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych, obowiązek strzeżenia przez władze Rzeczypospolitej Polskiej bezpieczeństwa obywateli, zasadę przyzwoitej legislacji, prawo własności jednostek samorządu terytorialnego i wreszcie, zdaniem wnioskodawcy, kwestionowane przepisy naruszają zasadę samodzielności finansowej samorządu terytorialnego.

W projekcie stanowiska, oceniając dopuszczalność rozpatrzenia powyższych zarzutów, w odniesieniu do większości z nich przyjęto, że wnioskodawca nie dopełnił ciążącego na nim obowiązku właściwego uzasadnienia przedstawionych zarzutów bądź też sformułował takie zarzuty, co do których nie przysługuje mu legitymacja wnioskowa. Przypomnieć należy, że organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego jest orga-

nem o ograniczonej dolności wnioskowej zgodnie z art. 191 ust. 2 konstytucji. W związku z tym może skarżyć tylko takie sprawy, które dotyczą zakresu działania samorządu. Zdaniem Sejmu merytoryczna ocena zakwestionowanych przepisów jest dopuszczalna wyłącznie w aspekcie powołanych przez wnioskodawcę jako wzorców kontroli zasady ochrony własności samorządu terytorialnego oraz zasady samodzielności finansowej samorządu terytorialnego. W projekcie stanowiska przyjęto, że kwestionowane przepisy są zgodne z każdą z wymienionych zasad.

W odniesieniu do zarzutu naruszenia prawa własności chcę wskazać, że nie doszło do sytuacji, w której gminy zostałyby pozbawione przysługującego im prawa własności. Skutkiem kwestionowanych przepisów jest wyłącznie brak możliwości przeprowadzania przez podmioty działające w imieniu gmin, czyli straże gminne, kontroli ruchu drogowego z wykorzystaniem fotoradarów, natomiast gmina jako taka nie została pozbawiona możliwości wykorzystywania tych urządzeń w inny sposób. Odnosząc się do zarzutu podniesionego we wniosku, należy stwierdzić, że gmina nie została pozbawiona możliwości rozporządzania tymi urządzeniami. A więc z chwilą, kiedy nie może już przeprowadzać przy użyciu fotoradarów kontroli, może te urządzenia zbyć, czyli przysługuje jej takie samo prawo, jak każdemu innemu właścicielowi.

Natomiast w odniesieniu do zarzutu naruszenia zasady samodzielności finansowej, a konkretnie wynikającego z konstytucji obowiązku zapewnienia środków dla samorządu adekwatnych do zadań realizowanych przez samorząd wskazano, że wnioskodawca nie przedstawił odpowiednich danych finansowych, które pozwalałyby na ocenę zasadności powyższego wniosku. Należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynikają określone obowiązki dowodowe. Podmiot, który taki zarzut stawia, musi przedstawić bardzo obszerne dane dotyczące jego dochodów, wydatków i analizę, w jakim stopniu pozbawienie dochodów spowodowało, że nie może realizować spoczywających na nim zadań. Wnioskodawca żadnego z takich dowodów nie przedstawił.

W związku z tym Sejm uznaje kwestionowane przepisy za zgodne z art. 165 ust. 2 i art. 167 ust. 1 i ust. 4 konstytucji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Otwieram dyskusję. Czy są pytania lub uwagi do przedstawionego stanowiska? Nie widzę. Rozumiem, że wszystko jest jasne. Wobec tego przechodzimy do głosowania.

Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie.

Czy możemy przejść do sprawy o sygn. akt K 11/16, panie pośle? Tak. Wobec tego oddaję głos panu posłowi Andrzejowi Matusiewiczowi.

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt K 11/16 dotyczy wniosku Prokuratora Generalnego z dnia 1 marca 2016 r. w sprawie niezgodności z konstytucją art. 21 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych. W tym przepisie jest delegacja dla ministra do spraw zabezpieczenia społecznego do wydania rozporządzenia szczegółowo ustalającego zasady składki ubezpieczeniowej, z tym że zawarte jest tam tylko jedno ograniczenie, że składka nie może być wyższa niż trzydziestokrotność prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w danym roku kalendarzowym.

Ten przepis nie jest zgodny z art. 92 ust. 1 konstytucji, który określa, co powinna zawierać delegacja do wydania rozporządzenia wykonawczego, czyli wskazanie właściwego organu, zakres szczegółowy rozporządzenia i wytyczne co do treści. To są takie trzy podstawowe elementy. Zapadło już wiele orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, zwłaszcza gdy chodzi o ustawy, które zostały wydane przed wejściem w życie konstytucji, ale również bezpośrednio po tym okresie. W poprzedniej kadencji również mieliśmy do czynienia z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego dotyczącymi przepisów, w których wytyczne wykonawcze były nieprecyzyjne.

W stanowisku mowa jest o tym, ile takich orzeczeń zapadło. Dotyczyły one różnych ustaw, w których delegacje były niewłaściwie, niezgodnie z art. 92 ust. 1 konstytucji, sformułowane. Nie zawierały szczegółowych wytycznych. Jak mówi orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego wytyczne mogą być zawarte w jednym konkretnym przepisie, jak również mogą wynikać z innych przepisów ustawy.

Propozycja stanowiska Sejmu jest taka, żeby poprzeć wniosek Prokuratora Generalnego, że przepis art. 21 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych jest niezgodny z konstytucją oraz wnieść o odroczenie utraty mocy obowiązującej o maksymalny okres wynikający z konstytucji, czyli o 18 miesięcy.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Kłopotek prosi o głos. Proszę bardzo.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Panie pośle, czy ja dobrze zrozumiałem, że ta trzydziestokrotność zawarta jest w rozporządzeniu, a powinna być w ustawie? Gdyby była w ustawie, to prokurator nie wnosiłby, że przepis jest niezgodny z konstytucją?

Poseł Andrzej Matusiewicz (PiS):

Nie. Ta trzydziestokrotność zawarta jest w art. 19 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, ale to jest za mało. Nie ma innych przesłanek. W ustawie zawarty jest tylko górny limit wysokości, składka nie może przekraczać trzydziestokrotności. To jest za mało. Wzorzec konstytucyjny wynikający z art. 92 ust. 1 konstytucji określa, jakie przesłanki mają być zawarte w rozporządzeniu wykonawczym. To nie jest spełnione, tu jest tylko jeden element – ograniczenie wysokości do trzydziestokrotności prognozowanego przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy. Takich przesłanek powinno być o wiele więcej, więc przepis jest nieprecyzyjny, niedookreślony i jest podstawa do tego, żeby uznać, że przepis art. 21 ustawy jest niezgodny z art. 92 ust. 1 konstytucji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Czy są jeszcze inne pytania? Nie słyszę. Rozumiem, że sprawa została wyjaśniona. Przechodzimy więc do głosowania.

Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie.

Przechodzimy do sprawy o sygn. akt SK 2/16. Ponieważ nie ma pani poseł Bartuś, proszę o przedstawienie sprawy przez Biuro Analiz Sejmowych.

Ekspert z BAS Szymon Pawłowski:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, postępowanie w sprawie o sygn. akt SK 2/16 zostało zainicjowane skargą konstytucyjną ojca siedmiorga dzieci. Zostało ono wszczęte w następującym stanie faktycznym.

Dzieci skarżącego były karmione naturalnie, były karmione piersią, również szóste dziecko skarżącego tak było karmione. Z tego powodu żona skarżącego miała zaburzone cykle owulacyjne i menstruacyjne. To spowodowało z kolei, iż zorientowała się, że jest w ciąży z siódmym dzieckiem w dwunastym tygodniu ciąży i niezwłocznie po tym poddała się opiece ginekologa. Po narodzinach córki skarżący wystąpił o jednorazową zapomogę z tytułu urodzenia dziecka, tzw. becikowe. Nie zostało mu ono jednak przyznane, ponieważ nie spełnił on warunku ustawowego określonego w art. 15b ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych, który to warunek stanowi, iż kobieta musi pozostawać pod opieką medyczną nie później niż od 10 tygodnia ciąży do porodu i tylko wówczas może otrzymać to świadczenie.

Ta decyzja została zaskarżona przez skarżącego do sądu administracyjnego, a potem do Naczelnego Sądu Administracyjnego, ale sądy administracyjne utrzymały w mocy powyższą decyzję. Skarżący zatem zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego. Jako przedmiot kontroli wskazał zastosowany przepis, a więc zacytowany przeze mnie art. 15b ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Wzorcami kontroli miałyby być następujące przepisy konstytucji, a mianowicie art. 18, który ustanawia konstytucyjny nakaz objęcia opieką rodziny i macierzyństwa, art. 71 ust. 1, który również nakazuje prowa-

dzić państwu taką politykę, która uwzględniałaby dobro rodziny, a rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Kolejnym wzorcem kontroli, jaki został wskazany przez skarżącego, to zasada równego traktowania wynikająca z art. 32 ust. 1 oraz art. 2 konstytucji. Tutaj skarżący wskazał zasadę demokratycznego państwa prawa oraz zasadę sprawiedliwości społecznej. Związkowo art. 8 ust. 1 i ust. 2 konstytucji, to jest nakaz bezpośredniego stosowania konstytucji oraz jej nadrzędności. Podstawowym zarzutem sformułowanym w skardze jest zarzut dyskryminującego traktowania żony skarżącego ze względu na fakt zaburzeń, o których wspomniałem wcześniej, naruszenia konstytucyjnego nakazu opieki nad macierzyństwem i rodziną oraz nieuwzględniania dobra rodziny, zwłaszcza rodziny wielodzietnej poprzez zaskarżoną regulację.

My proponujemy, aby Sejm zajął stanowisko, iż z przyczyn formalnych wnosi o umorzenie postępowania, tylko i wyłącznie z przyczyn formalnych. Jesteśmy przekonani, iż wskazane przepisy konstytucji nie mogą stanowić wzorców kontroli w tym postępowaniu. Zarzut naruszenia art. 2, czyli zasady demokratycznego państwa prawnego, oraz art. 8 nie został uzasadniony przez skarżącego, a taki wymóg na nim ciąży. Wynika to zarówno z art. 89 konstytucji, jak i z art. 48 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym z 2016 r. Art. 18 konstytucji, który tu jest wzorcem kontroli, nie jest przepisem, który formułowałby jakiekolwiek konstytucyjne prawo podmiotowe, a naruszenie takiego prawa jest wymogiem skutecznego wniesienia skargi konstytucyjnej. Jest to norma programowa. Już w postanowieniu w sprawie o sygn. akt SK 10/01 w pełnym składzie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zasada równego traktowania, czyli art. 32 konstytucji, który także został wskazany jako wzorzec kontroli, nie może stanowić samodzielnego wzorca kontroli, a tu został ten przepis wskazany jako samodzielny wzorzec kontroli.

Przechodzimy do art. 71 ust. 1 konstytucji omówionym w licznych orzeczeniach Trybunału. W stanowisku opieramy się głównie na orzeczeniu w sprawie o sygn. akt SK 7/11, które zostało wydane w podobnej sprawie, z podobnymi wzorcami kontroli, również z art. 71 ust. 1, zdanie pierwsze. Trybunał stwierdził, że zdanie pierwsze, które brzmi: „Państwo w swojej polityce uwzględnia dobro rodziny", nie formułuje żadnego prawa podmiotowego, jest normą programową, takim nakazem, jak państwo ma prowadzić swoją politykę.

Prawo podmiotowe kształtuje natomiast art. 71 ust. 1 zdanie drugie, które stanowi: „Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych". Czyli beneficjentem jest rodzina i jej członkowie, i tu skarżący absolutnie spełnia ten warunek, aby mógł powołać się na ten przepis, gdyż aby skutecznie wywieść skargę konstytucyjną, to naruszenie musi być aktualne i rzeczywiste. Jednakże przesłanką powołania się na to prawo podmiotowe jest znajdowanie się w trudnej sytuacji materialnej lub trudnej sytuacji społecznej. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału trudna sytuacja materialna to taka, w której warunki bytowe nie pozwalają na wypełnianie funkcji rodzinie. Natomiast trudna sytuacja społeczna to nienaturalny stan osobowy rodziny i zakłócenie jej funkcjonowania poprzez uchylanie się członków tej rodziny od wypełniania ich ról należnych, ról społecznych. Jeśli chodzi o przesłankę drugą – trudna sytuacja społeczna – to trudno uznać, że funkcjonowanie rodziny wielodzietnej *per se* spełnia tę przesłankę, dlatego ją wykluczyliśmy. Natomiast jeśli chodzi o trudną sytuację materialną, to skarżący w ogóle się do niej nie odniósł, nie wskazał – a przypominam, że ciężar dowodów na nim ciąży – że w takiej sytuacji się znajduje, czego my nie możemy wykluczyć. Jednak taki dowód w skardze nie został przeprowadzony i dlatego proponujemy umorzenie postępowania z przyczyn formalnych.

Jednak chcę nadmienić, iż przedmiot kontroli, czyli art. 15b ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych stał się przedmiotem licznych wypowiedzi wielu sądów administracyjnych, które dostrzegły ten problem, a mianowicie, że w pewnych sytuacjach faktycznych ze względu na pewne warunki osobowe, czy to fizjologiczne, czy też zdrowotne ta przesłanka poddania się opiece medycznej do 10 tygodnia nie może zostać z przyczyn niezależnych od kobiety dotrzymana. I tu sądy administracyjne wytworzyły jednolitą linię orzeczniczą, która została potwierdzona przez wyrok Naczelnego Sądu Admini-

stracyjnego, że organ musi zbadać wnikliwie sytuację, a art. 15b ust. 5 ustawy nie stanowi przesłanki, która powodowałaby automatyczną odmowę przyznania jednorazowej zapomogi.

Dlatego też jeśli Trybunał Konstytucyjny jednak zdecydowałby się na rozpatrzenie sprawy in merito my wskazaliśmy, że wówczas zaproponowalibyśmy Trybunałowi, aby stwierdził, że art. 15b ust. 5 ustawy o świadczeniach rodzinnych rozumiany w ten sposób, że prawo do jednorazowej zapomogi przysługuje, jeśli kobieta pozostawała pod opieką medyczną później niż od 10 tygodnia ciąży, a opóźnienie to wynikało z przyczyn od niej niezależnych, jest zgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie w związku z art. 2 konstytucji. Tak sformułowane orzeczenie Trybunału pozwoliłoby skarżącemu wznowić postępowanie na podstawie art. 140a Kodeksu postępowania administracyjnego i otrzymać tę zapomogę.

To tak w skrócie, jeśli będą jakieś pytania, pozostaję do dyspozycji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Czyli Sejm wnosi o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku? Tak. Otwieram dyskusję. Czy są jakieś pytania lub uwagi? Nie słyszę. Dziękuję za dogłębne wyjaśnienie sprawy. Przechodzimy wobec tego do głosowania.

Kto jest za przyjęciem przedstawionego stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie.

Przechodzimy do sprawy o sygn. akt SK 6/16. Pan poseł Wojciech Szarama.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, mam pewne wątpliwości w tej sprawie a czasu na zapoznanie się ze sprawą miałem niewiele, więc proszę, aby projekt stanowiska został przedstawiony przez Biuro Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę bardzo, panie mecenasie.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w sprawie o sygn. akt SK 6/16 skarżący postawił trzy problemy konstytucyjne na gruncie ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Pierwszy z tych problemów dotyczy braku prawa zatrzymanego do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie. Problem drugi dotyczy braku prawa zatrzymanego do wniesienia zażalenia na orzeczenie sądu wydane wskutek rozpoznania zażalenia na zatrzymanie. I problem trzeci, najbardziej ogólny, polega na tym, że skarżący kwestionuje w ogóle możliwość zatrzymania osoby, której tożsamość została ustalona, jeżeli osobie tej zarzuca się popełnienie wykroczenia zagrożonego wyłącznie karą grzywny.

Jeżeli chodzi o pierwszy z problemów konstytucyjnych, to w pierwszej kolejności wypada odnotować, że skarżący prawidłowo zdekodował obowiązujący stan prawny, bo faktycznie *de lege lata* zatrzymany nie ma prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego jego zażalenie na zatrzymanie w procedurze wykroczeniowej. Jeśli chodzi o rozstrzygnięcie tego problemu konstytucyjnego, to jak się wydaje, kluczową rolę odgrywa tu orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, gdzie już doszło do wypracowania pewnych utrwalonych linii orzeczniczych odnoszących się do standardów, jakie powinny obowiązywać w ustawowych procedurach dotyczących zatrzymania jednostki i pozbawiania jej wolności. Akurat w odniesieniu do tego pierwszego problemu konstytucyjnego istotne znaczenie mają dwa orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Pierwsze z tych orzeczeń to wyrok z 11 czerwca 2002 r., w którym orzeczono, że art. 40 ust.3d ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi w zakresie, w jakim nie gwarantuje osobie zatrzymanej w izbie wytrzeźwień prawa udziału w posiedzeniu sądu, na którym rozpatrywane jest zażalenie w sprawie zasadności i legalności doprowadzenia do izby, jak również decyzji o zatrzymaniu oraz prawidłowości jej wykonania, jest niezgodny z art. 45 ust. 1 konstytucji, czyli z prawem do sądu. Drugi wyrok to wyrok z 6 grudnia 2004 r., w którym orzeczono, że stosowne przepisy Kodeksu postępowania karnego są niezgodne między innymi z prawem do sądu, z prawem do obrony przez to,

że nie gwarantują zatrzymanemu prawa do wzięcia udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie. Jak widać są to problemy zbieżne z tym, który został podniesiony w niniejszej sprawie, co pozwala przyjąć, że zaskarżony przez skarżącego stan prawny jest niezgodny z konstytucyjnym prawem do sądu i prawem do obrony.

Uzasadniając merytorycznie to stanowisko, przede wszystkim należy wskazać na wagę decyzji procesowej, jaką jest zatrzymanie, bo to jest decyzja, która dotyka istoty jednej z najważniejszych wolności, czyli wolności osobistej. W konsekwencji, jeżeli ta decyzja jest tak poważna, to musi być przez ustawę zapewniony odpowiednio wysoki standard procedowania w przedmiocie zatrzymania, a także weryfikacji takiej decyzji. W szczególności należy zwrócić uwagę na to, co również jest podkreślane przez Trybunał Konstytucyjny, że przy zatrzymaniu z art. 45 ust. 1 konstytucji wynika dla zatrzymanego prawo do wysłuchania bezpośredniego przez sąd. Natomiast w obowiązującym stanie prawnym z uwagi na to, że zatrzymany nie ma prawa udziału w posiedzeniu sądu i nie jest o tym posiedzeniu informowany, nie ma możliwości bezpośrednio przedstawienia swoich racji, argumentów, dowodów przed sądem, co wskazuje i na niezgodność tego stanu prawnego z art. 45 ust. 1, jak i z art. 42 ust. 2 konstytucji, który gwarantuje prawo do obrony, bo również prawo do obrony wymaga możliwości bezpośredniego przedstawienia argumentów i dowodów w postępowaniu przed sądem.

Jeśli chodzi o drugi…

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie mecenasie, panie przewodniczący, ponieważ moje wątpliwości dotyczą właśnie tego punktu, co do reszty, to podzielam stanowisko przedstawione w propozycji, to proszę jeszcze o wyjaśnienia.

Prokurator w swoim stanowisku podnosi, że ten przepis umożliwia zatrzymanemu udział w postępowaniu. Czy mógłby pan zacytować ten przepis z Kodeksu wykroczeń, z którego skarżący wywodzi, że nie ma prawa wziąć udziału w posiedzeniu sądu, na którym rozpatrywane jest zażalenie na zatrzymanie.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Panie pośle, szanowni państwo, cały problem polega na tym, że… oczywiście ja zapoznałem się ze stanowiskiem Prokuratora Generalnego i przyznam, że nie do końca rozumiem istotę tego wywodu, ale wydaje mi się…

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Podzielam pana opinię, bo stanowisko Prokuratora Generalnego jest dla mnie…

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Zaraz wyjaśnię. Problem polega na tym, że nie ma takiego przepisu. To jest problem pominięcia prawodawczego. Zacznijmy od tego, że zgodnie z art. 33 § 1 Kodeksu w sprawach o wykroczenia strona postępowania wykroczeniowego może brać udział w posiedzeniu, jeśli ustawa tak stanowi. Tu jest mowa o stronie. A stroną w sprawach o wykroczenie jest, po pierwsze, obwiniony, czyli osoba, co do której skierowano już wniosek o ukaranie do sądu, po drugie, to jest pokrzywdzony, który działa w sprawie w charakterze oskarżyciela posiłkowego, a po trzecie, to jest oskarżyciel publiczny, którym najczęściej w postępowaniu wykroczeniowym jest Policja. Z uwagi na to, że zatrzymany nie jest stroną postępowania, to ten przepis do niego się nie odnosi, bo zatrzymanie następuje na gorącym uczynku popełnienia wykroczenia i bezpośrednio po tym. Tak stanowi przepis. W związku z tym nie jest stroną, a jeśli nie jest stroną, to zasadą i w procedurze wykroczeniowej, i w procedurze karnej jest to, że w odniesieniu do podmiotów niebędących stronami przysługują im jedynie takie prawa, które wprost zostały im przyznane w przepisie szczególnym.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Jak to nie jest stroną? Z czego to wynika?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Z przepisów Kodeku postępowania w sprawach o wykroczenia. W Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia wymienione są enumeratywnie strony.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Proszę je wymienić.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Jak powiedziałem wcześniej, są to oskarżyciel publiczny, pokrzywdzony działający w charakterze oskarżyciela posiłkowego i obwiniony.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Więc jest stroną.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Nie. Obwinionym staje się dopiero w momencie złożenia wniosku o ukaranie do sądu. Już była omawiana taka sprawa na posiedzeniu Komisji. To jest dość późny etap, który różni postępowanie wykroczeniowe od postępowania karnego. Dopiero w momencie, kiedy wpływa wniosek o ukaranie, osoba ta staje się obwinionym.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie pośle, dajmy skończyć panu mecenasowi.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Przepraszam, ale może po kolei.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Ja też chciałbym odpowiedzieć panu posłowi do końca. W związku z tym, że zatrzymany nie jest stroną, przysługują mu wyłącznie takie prawa, które wprost przez przepis szczególny są przyznane. Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia takie sytuacje przewiduje. Przykładowo, w postępowaniu w przedmiocie uchylenia mandatu karnego jest wprost napisane, że osoba ukarana mandatem, która stroną jeszcze nie jest, ma prawo brać udział w posiedzeniu sądu. Natomiast w odniesieniu do zatrzymanego takiego przepisu brakuje, czyli zatrzymany nie ma prawa do brania udziału w posiedzeniu i nie jest w ogóle o takim posiedzeniu zawiadamiany, co zresztą potwierdza sprawa skarżącego. Nie został powiadomiony o posiedzeniu i nie brał w nim udziału.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Co to była za sprawa?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Przekroczenie prędkości. Sprawa wykroczeniowa. To był obywatel holenderski. Chodziło o to, żeby zabezpieczyć prawidłowość postępowania, bo Policja obawiała się, że wróci do Holandii i nie będzie możliwości dokonania z nim czynności. Przypomnę, żeby uniknąć ewentualnych wątpliwości, że w postępowaniu wykroczeniowym w odróżnieniu od postępowania karnego nie ma możliwości sprowadzenia osoby z zagranicy. Jeżeli ktoś wyjedzie, to współpraca międzynarodowa go nie obejmuje. Ale to już tylko tak na marginesie.

Natomiast zatrzymany do wzięcia udziału w posiedzeniu nie ma prawa i w konsekwencji nie ma prawa do udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie. Nie jest o takim posiedzeniu zawiadamiany, tak że nawet nie ma potencjalnej możliwości brania w nim udziału. To jest kwestia pominięcia ustawodawczego. Jak wynika z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, identyczny problem był rozpatrywany na gruncie umieszczenia w izbie wytrzeźwień, identyczny problem był swego czasu na gruncie Kodeksu postępowania karnego. Te przepisy zostały znowelizowane w wyniku orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, bo tam również tak było, że osoba zatrzymana nie miała prawa do brania udziału w posiedzeniu sądu rozpatrującego zażalenie na zatrzymanie.

To jest problem pominięcia ustawodawczego. Brak przepisu, który wprost przyznaje zatrzymanemu prawo do udziału w posiedzeniu sądu.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Teraz możemy rozpocząć dyskusję. Pan poseł Sanocki, proszę bardzo.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Zastanawia mnie, dlaczego nie jest tu wprost stosowana konstytucja – art. 41, 42 i kolejne, które mówią o prawach zatrzymanego? Czy to sędziemu trzeba wszystko wyklarować? To rzeczywiście jest pominięcie, ale wydaje mi się, że to jest oczywista sprawa, że człowiek zatrzymany, w którego sprawie toczy się rozprawa sądowa, musi być uznany za stronę. To jest jakaś dziwaczna interpretacja, talmudyczna zupełnie, która prowadzi nas na takie manowce. W związku z tym, nie wiem, dlaczego nie ma być bezpośrednio stosowana konstytucja w takich przypadkach?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Panie pośle, trudno mi odpowiadać za ustawodawcę. W 2001 r. został uchwalony Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia i w sposób enumeratywny zostały wskazane strony tego postępowania. To nie budzi wątpliwości, że są tylko trzy strony postępowania wykroczeniowego. Ani wśród sądów, ani w doktrynie, ani w orzecznictwie Sądu Najwyższego.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czy może pan przeczytać ten przepis mówiący o stronach postępowania, to może byłoby łatwiej zrozumieć?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Jest prośba pana posła Szaramy, żeby zacytować ten przepis.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Tych przepisów jest kilka. W kodeksie postępowania o wykroczenia jest Dział III, który jest zatytułowany: Strony, obrońcy i pełnomocnicy. Pierwszy przepis tego działu to art. 17, który mówi: „Oskarżycielem publicznym we wszystkich sprawach o wykroczenia jest policja, chyba, że ustawa stanowi inaczej”. Przepis art. 20 mówi: „Obwinionym jest osoba, przeciwko której wniesiono wniosek o ukaranie w sprawie o wykroczenie”. To są przepisy w ramach Działu III. I przepis art. 25: „Pokrzywdzonym jest ten, czyje dobra prawne zostały bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez wykroczenie” i później jest tu uprawnienie do wystąpienia w charakterze oskarżyciela posiłkowego.

Prawo to wynika bezpośrednio z Działu III zatytułowanego: Strony, obrońcy i pełnomocnicy.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Eugeniusz Kłopotek.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Po pierwsze, nie możemy winić sędziów za to, że ustawodawca, albo zapomniał, albo taka była jego intencja, żeby ten, kto popełnił wykroczenie nie miał prawa stanąć przed sądem i bronić swoich racji. Chociaż nie sadzę, żeby tak było. Raczej położyłbym to na karb tego, że nie przewidzieliśmy czegoś jako ustawodawca.

Nie można dzisiaj, moim zdaniem, mówić, że obecne przepisy są niezgodne z konstytucją. Obecne przepisy są zgodne z konstytucją. Natomiast możemy mówić o pominięciu ustawodawczym. Jeżeli rzeczywiście wymaga to naprawy z naszej strony, ze strony ustawodawcy, to powinniśmy to zrobić.

Nie wiem teraz, jak mam wyinterpretować nasze stanowisko dla Trybunału Konstytucyjnego. I to mnie teraz interesuje. Jak państwo do tego podchodzą?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pan mecenas powiedział wyraźnie, że jego zdaniem jest to pominięcie ustawodawcze, czyli uważa, że obwiniony ma prawo wziąć udział w rozprawie, na której rozpatruje się jego zażalenie na zatrzymanie. Czy tak?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Taka jest metodologia działania ustawodawcy. Jeśli ustawodawca chce przyznać określone prawo podmiotowi, który nie jest stroną, to wprost pisze to w przepisie. Prawo do tego i tego przysługuje osobie niebędącej stroną. Stąd przykład z uchylenia mandatu, kiedy również mamy do czynienia z osobą, która nie jest stroną, bo nie został skierowany

wniosek o ukaranie. Następnie ukarany występuje z wnioskiem o uchylenie mandatu i przepis wprost mówi, że ma prawo wziąć udział w posiedzeniu. Natomiast tu takiego przepisu zabrakło i stąd problem konstytucyjny.

Powtarzam, on jest już zdiagnozowany i dwukrotnie wystąpił. Na gruncie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi oraz w k.p.k. Były dwa wyroki Trybunału Konstytucyjnego i przepisy stosowne zostały znowelizowane. O Kodeksie postępowania w sprawach o wykroczenia zapomniano.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Czyli te przepisy zostały znowelizowane i tam już jest zawarte wprost prawo do udziału w takim posiedzeniu.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

A tu nie ma.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Dlatego są wątpliwości, bo stanowisko prokuratura jest takie, żeby w tym punkcie postępowanie umorzyć z tego względu, że on wychodzi z założenia, że ten przepis nie zabrania zatrzymanemu wzięcia udziału w posiedzeniu sądu, tylko pan mecenas podnosi, że składający zażalenie nie dostaje informacji o posiedzeniu sądu. A więc w takiej sytuacji to prawo jest iluzoryczne, to znaczy nie ma takiego prawa. Pan wywodzi z tego, że nie ma takiego prawa?

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Nie ma takiego prawa, co potwierdziły realia tej sprawy. Skarżący nie został zawiadomiony, nie brał udziału w posiedzeniu. Co do tego nie było wątpliwości. Problem, który ja dostrzegam w stanowisku Prokuratora Generalnego polega na tym, że…

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Po tych wyjaśnieniach pana mecenasa przychylam się do propozycji Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Wobec powyższego przystępujemy do głosowania.

Kto jest za przyjęciem przedstawionego projektu stanowiska?

Stwierdzam, że Komisja stanowisko przyjęła jednogłośnie.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Zastanawiam się, czy, nie czekając na rozpatrzenie tej kwestii przez Trybunał, nie powinniśmy jednak podjąć inicjatywy ustawodawczej jako Komisja Ustawodawcza, żeby w międzyczasie ten przepis uzupełnić zgodnie z normą konstytucyjną?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

To jest postulat do Komisji, natomiast zwracam uwagę, że stanowisko Prokuratora Generalnego jest odmienne, więc musiałaby to być inicjatywa poselska.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Komisyjna, przecież Komisja ma takie uprawnienie. Proszę nie wprowadzać nas w błąd.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Panie mecenasie, proszę.

Ekspert z BAS Paweł Daniluk:

Wyjaśniająco jedno zdanie. W sprawie są trzy stanowiska. Oprócz naszego i Prokuratora Generalnego jest jeszcze stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, który również stwierdza takie pominięcie ustawodawcze i przychyla się do niekonstytucyjności tego przepisu.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Sanocki.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Ja popieram wniosek pana posła Kłopotka, bo uważam, że Komisja Ustawodawcza w takich przypadkach, mając prawo inicjatywy ustawodawczej, a mamy prawo inicjatywy ustawodawczej, powinna wnosić projekt zmiany ustawy. My nie możemy zostawić błędnego przepisu.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Protasiewicz.

Poseł Jacek Protasiewicz (ED):

Panie przewodniczący, to jest moje pierwsze posiedzenie w roli członka Komisji Ustawodawczej.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Witam pana posła bardzo serdecznie.

Poseł Jacek Protasiewicz (ED):

Dziękuję serdecznie. Chcę powiedzieć, że popieram propozycję pana posła Kłopotka i z chęcią się przyłączę do przygotowania takiego stanowiska.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję bardzo. Prezydium nad tym wnioskiem się pochyli.

A teraz przechodzimy do sprawy o sygn. akt P 91/15.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

W tym przypadku jest podobna sytuacja. Proszę, aby najpierw stanowisko przedstawiło Biuro Analiz Sejmowych, a potem ja zgłoszę swoje ewentualne dodatkowe pytania.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani mecenas, proszę bardzo.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w BAS Marzena Laskowska:

Szanowny panie przewodniczący, panie pośle, szanowni państwo, sprawy, które przypadły mi do zreferowania o sygn. akt P 91/15 i P 123/15 w zasadzie są tożsame co do problemu konstytucyjnego w nich poruszonego. Projekt stanowisk przygotowała pani dr Małgorzata Pyrcak-Górowska, niestety dzisiaj nieobecna. Postaram się ją zastąpić w stopniu, który okaże się wystarczający.

Przedmiotem kontroli w obydwu sprawach jest art. 39b ust. 1 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Jest to przepis, który przewiduje opłatę za … Może jednak najpierw przytoczę jego treść: „Osoba władająca nieruchomością wchodzącą w skład Zasobu" – chodzi o Zasób własności Skarbu Państwa – „bez tytułu prawnego jest zobowiązana do zapłaty na rzecz Agencji wynagrodzenia za korzystanie z tej nieruchomości w wysokości stanowiącej 5-krotność wywoławczej wysokości czynszu, który byłby należny od tej nieruchomości, gdyby była ona przedmiotem umowy dzierżawy po przeprowadzeniu przetargu". Problem konstytucyjny, jaki upatrują sądy pytające, które zainicjowały obie referowane sprawy, wiąże się zarówno z wysokością opłaty na rzecz Agencji za korzystanie z nieruchomości bez umowy, jak i ze sztywnym charakterem, jaki został nadany tej opłacie, który uniemożliwia jej miarkowanie w zależności od towarzyszących temu korzystaniu bezumownemu z nieruchomości okoliczności faktycznych i ewentualnego przyczynienia się do tego osoby zobowiązanej.

Zarzutu zostały sformułowane w ten sposób, że wśród wzorców kontroli zostały wymienione przede wszystkim art. 2 konstytucji, art. 64 ust. 2, który traktuje o równej ochronie praw własności, oraz art. 32 ust. 1 ustanawiający uniwersalnie rozumianą zasadę równości, a także zasadę proporcjonalności. Przy czym została ona wywiedziona przez sąd w sprawie o sygn. akt P 91/15 z art. 2 konstytucji w związku z art. 64.

Czego bezpośrednio dotyczyły zarzuty na wstępnie przeze mnie zarysowane? Jeśli chodzi o art. 2 konstytucji, to on poza tym, że jest źródłem zasady proporcjonalności, to także został określony jako źródło normatywnej zasady prawidłowej legislacji. Zdaniem sądu…

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Pani naczelnik, chodzi o tę część, w której pani proponuje, żeby uznać przepis za niezgodny z konstytucją, że nie została zachowana zasada proporcjonalności.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w BAS Marzena Laskowska:

Rozważając zasadę proporcjonalności, mieliśmy na uwadze ustalenia Trybunału Konstytucyjnego, które zostały podjęte w do pewnego stopnia analogicznej sprawie niedawno rozstrzygniętej o sygn. SK 32/14. W tej sprawie również w sposób ryczałtowy, kwotowo jednoznaczny, to znaczy została określona wielokrotność należności na poziomie trzykrotności naruszenia autorskich praw majątkowych. W tamtej sprawie Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie uznał, że w stosunkach zobowiązaniowych, gdy następuje bezumowne wykorzystanie majątkowych praw autorskich przez – w tamtej sprawie – nadawcę, to występuje naruszenie zasady proporcjonalności w sferze ochrony prawa własności ze względu na to, że sąd nie może badać okoliczności faktycznych, a jedynie zastosować wielokrotność ustaloną przez ustawodawcę i taki zryczałtowany sposób nie pozwala w sposób proporcjonalny odzwierciedlić wysokości zobowiązania osoby, która dokonuje tego naruszenia.

Analogia wyraża się w tym, że kwestionowany przepis przewiduje pięciokrotność. Z jednej strony jest to wysokość czynszu, która w praktyce jest daleko wyższa niż stosowana w sytuacjach, gdy właścicielem gruntu nie jest Skarb Państwa. Wówczas wchodzi w grę kara w wysokości 25% plus czynsz płacony w dotychczasowej wysokości. Natomiast tu nie dość, że wysokość ustalona jest na wysokim poziomie, to jeszcze nie istnieje możliwość miarkowania. Przyjmując te ustalenia Trybunału Konstytucyjnego za stanowiące rekonstrukcję zawartości normatywnej konstytucyjnej zasady proporcjonalności, wskazujemy na to, że tego typu rozwiązanie legislacyjne jest nadmiernym obciążeniem dla pomiotu, który dokonuje tego bezumownego korzystania z nieruchomości rolnej Skarbu Państwa.

Tytułem wyjaśnienia dodam, że źródłem wprowadzenia tej regulacji były przypadki, kiedy nieruchomości Skarbu Państwa były wykorzystywane przez rolników w celu uzyskania dopłat. Skala tego zjawiska była tak duża, że w 2011 r. ustawodawca zdecydował się na interwencję. Obecnie cel, który przyświecał temu przepisowi, jest realizowany przez inny przepis, który powiązał prawo ubiegania się o dopłaty z posiadaniem tytułu prawnego do nieruchomości, ze względu na której użytkowanie dopłaty przysługują rolnikom. Przypomnę, że 9 marca 2016 r. ustawodawca tego rodzaju nowość normatywną wprowadził w ustawie o zmianie ustawy o płatnościach w ramach systemu wsparcia bezpośredniego oraz niektórych innych ustaw. W związku z tym można powiedzieć, że sam ustawodawca znalazł inny adekwatny środek, który zapobiega wykorzystywaniu bezumownemu nieruchomości rolnych Skarbu Państwa, niż ten tak rażąco i w sposób sztywny ustalający kwotę opłat należnych Skarbowi Państwa.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Kłopotek, proszę.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Najpierw chcę panią prosić, a potem wyrażę swoje zdanie, żeby pani mecenas nam przybliżyła, na jakim tle sąd zadał to pytanie. Jaka to była sprawa? Może z mojego województwa kujawsko-pomorskiego?

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w BAS Marzena Laskowska:

Jak wspomniałam na wstępie, mamy do czynienia z dwiema sprawami. Jedna leży we właściwości Sądu Okręgowego w Gdańsku, a druga Sądu Okręgowego w Elblągu. Analizowane było także inne orzecznictwo i można stwierdzić, że postępowań tego rodzaju jest więcej. Jest jedna sprawa już wniesiona w tym roku do Trybunału Konstytucyjnego także w trybie pytania prawnego o sygn. akt P 5/16, która dotyczy tego samego problemu prawnego. To oddaje skalę problemu.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Chciałbym, aby nie argumentować w ten sposób, że rolnicy użytkowali bezumownie ziemie będące własnością Skarbu Państwa z pazerności na dopłaty. Państwo doskonale wiedzą, że problem leżał gdzie indziej. Problem leżał w tym, że w ramach tzw. reprywatyzacji zgłaszali się potomkowie byłych właścicieli po te ziemie. Oczywiście oni mieli prawo je nabyć od Skarbu Państwa po cenie wyszacowanej. Ale nie mieli takich pieniędzy i podstawiane były tzw. słupy. I krótko po tym, jak udało się odzyskać ziemię, sprzedawano ją, a rolnicy, którzy byli wokół, cały czas chcieli od Skarbu Państwa tę ziemię nabyć. Zdarzały się przypadki najechania rolników na te ziemie, to prawda. A ponieważ wcześniej obowiązujący przepis mówił, że kto użytkuje, ten ma prawo do dopłat, zmieniliśmy to, i słusznie. Pokaż tytuł prawny do tej ziemi, to dostaniesz dopłatę. Czyli stan faktyczny wyglądał nieco inaczej.

Natomiast ja podzielam pogląd, że takie sztywne ustanowienie wysokości kary, mówiąc szczerze, nie pozwala sądowi analizować powodów, dla których rolnik taką ziemię miał. Skłaniam się raczej do opinii, że należałoby dać sądowi możliwość rozważenia wysokości kary.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Protasiewicz, proszę bardzo.

Poseł Jacek Protasiewicz (ED):

Panie przewodniczący, mając pełną świadomość, że to jest moje pierwsze posiedzenie i mogę być nieprecyzyjny, ale pamiętam historię z Dolnego Śląska, gdzie nie rolnicy, powtarzam nie rolnicy a cwaniacy tak się zachowywali. To mnie skłania do poparcia opinii pana posła Kłopotka. Bo jeśli to jest rolnik, który ma jakiś tam społecznie uzasadniony interes, to sąd może wymierzyć niższą karę, a jeśli to jest cwaniak, to…

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Ale cwaniacy są solą tej ziemi, panie pośle. Proszę się rozejrzeć dookoła.

Poseł Jacek Protasiewicz (ED):

Solą tej ziemi są rolnicy.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Rolnicy, panie pośle, rolnicy, nawet chłopi, powiedziałbym.

Poseł Jacek Protasiewicz (ED):

Cwaniacy nie są solą tej ziemi, tylko morowym powietrzem.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Szarama, proszę.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Panie przewodniczący, ponieważ akta tej sprawy dostałem niedawno i w szczegółach z tą sprawą nie zdążyłem się zapoznać, a wątpliwości pozostają, bo jeśli ten przepis był zgodny z konstytucją w 2011 r., to teraz może on jest nieaktualny w sensie merytorycznym, ale z przywołanymi wzorcami konstytucji jest zgodny nadal. Powinien być zgodny nadal, chyba że wtedy też był niezgodny. Dlatego proszę o przełożenie rozpatrywania tych spraw na kolejne posiedzenie Komisji.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

O której sprawie pan poseł mówi?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Te sprawy są tożsame, one są bardzo podobne. I sprawa o sygn. akt P 91/15, i sprawa P 123/15.

Pani mecenas, sąd rozpoznaje sprawę merytorycznie. Sąd rozpoznaje, czy użytkowanie tej ziemi było w złej wierze. Tak. A dopiero potem, jeśli dochodzi do wniosku, że tak się stało, zasądza zapłatę w wysokości pięciokrotności tego wywoławczego czynszu.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pani mecenas, proszę.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w BAS Marzena Laskowska:

Panie pośle, rozumiem, że istnieje potrzeba pogłębionej dyskusji merytorycznej, ale muszę przypomnieć, że w sprawie o sygn. akt P 123/15 jest już wyznaczony termin rozprawy i ta rozprawa odbędzie się 18 października 2016 r. Natomiast zgodnie z regulaminem Sejmu Komisja Ustawodawcza powinna umożliwić zajęcie stanowiska Marszałkowi Sejmu przed rozprawą. Kolejne posiedzenie Sejmu rozpoczyna się 19 października, w związku z tym nie będzie to możliwe.

Jeśli mogę, to chciałabym odnieść się jeszcze do słów pana posła. Nie było moją intencją wskazanie na to, że w roku 2011 r. ta ustawa była zgodna z konstytucją. Chodziło mi o pewien element testu proporcjonalności, który przyjmuje Trybunał Konstytucyjny jako jego składową. To znaczy, ten instrument, który ogranicza prawa i wolności jednostki, ma być konieczny w tym sensie, że cel, który za pomocą niego chce osiągnąć ustawodawca, nie może być osiągalny innymi mniej dolegliwymi środkami. Takiego dowodu nie jesteśmy w stanie przedstawić. Przeciwnie, można powiedzieć, że instrument wprowadzony w marcu 2016 r. dowodzi, iż są inne możliwości. Skoro realny problem wiązał się z tym, że powodem, dla którego ustawodawca wprowadził pięciokrotność, było bezumowne użytkowanie nieruchomości należących do Skarbu Państwa ze względu na dopłaty, to dzisiaj ten problem został wyeliminowany za pomocą innego, mniej dolegliwego instrumentu.

I ad vocem do wystąpienia pana posła Kłopotka. Chcę zapewnić, że my rekonstruujemy ratio legis tego przepisu przez pryzmat uzasadnienia ustawy. To nie jest tak, że my wszystkich rolników użytkujących bezumownie kategoryzujemy jako osoby, które robią to wyłącznie w celach majątkowych.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

To wyjaśnijmy sytuację. Czy pan poseł podtrzymuje swój wniosek?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

To mamy kłopot, panie przewodniczący. W tym stanie rzeczy ja rekomendowałbym inne stanowisko, że ten przepis jest zgodny z przywołanymi wzorcami konstytucji.

No cóż, trochę późno to stanowisko się pojawiło, co nie pozwala na zastanowienie się, na uzyskanie opinii na przykład Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, jak to wygląda. Podane są pewne fakty. To prawda, są inne instrumenty, ale to nie jest taki konstytucyjny argument, że są inne instrumenty, inne przepisy, które pozwalają kontrolować bezumowne korzystanie z ziemi. Natomiast czy ten inny przepis powoduje niezgodność tego przepisu?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Proszę, panie pośle.

Poseł Eugeniusz Kłopotek (PSL):

Pani mecenas, rozumiem, że mówimy o zakresowej ewentualnej zgodności bądź niezgodności, że nie ma elastyczności, nie ma widełek.

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w BAS Marzena Laskowska:

Zakres, który jest wskazany w projekcie stanowiska Sejmu, wyczerpuje w znaczącym stopniu sens normatywny tego przepisu. Nie chodzi tylko o „widełkowość", chodzi głównie o pięciokrotność. Zarówno o kwotę, jak i o sztywność.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Pan poseł Sanocki.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

Rozumiem, że pani mecenas wywodzi, że zmienił się stan ustawowy. Teraz rolnik musi wykazać się prawem własności. To jest inny instrument, nieco łagodniejszy i w związku z tym, tamta norma była nieproporcjonalna. Zwracam uwagę, że nie ma tu naprawdę związku logicznego. Trzeba oceniać, czy ta pięciokrotność rzeczywiście jest nieproporcjonalna, czy nie uniemożliwia sądowi oceny.

Wydaje się słuszny argument, że ona mogła uniemożliwiać sądowi ocenę konkretnych przypadków i krępować sąd, więc zostawmy to Trybunałowi, żeby zajął stanowisko.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Ale pan poseł wnosił o to, żeby przesunąć rozpatrzenie tych dwóch spraw. Natomiast tylko jedna sprawa ma wyznaczony termin przed Trybunałem Konstytucyjnym. Która to jest sprawa? Sprawa o sygn. akt P 123/15 ma termin.

Panie pośle, może zajmiemy stanowisko w sprawie o sygn. akt P 123/15, a tę drugą pozostawimy na następne posiedzenie?

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

To nic nie da. Proponuję, panie przewodniczący, aby zwrócić się do marszałka, żeby zwrócił się do prezesa Trybunału, żeby nie przeprowadzać rozprawy 18 października ze względu na prace trwające w Sejmie nad tym stanowiskiem.

Wiem, że termin instrukcyjny na przeslanie stanowiska wynosi 60 dni. Czy nadal wynosi on 60 dni?

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w BAS Marzena Laskowska:

Ustawa z 22 lipca 2016 r. nie określa terminu na zajęcie stanowiska przez uczestników postępowania. Natomiast przewodniczący składu orzekającego może wezwać uczestników, wskazując im ten termin. Miałabym trudność faktyczną w ustaleniu, czy jesteśmy związani tym terminem, który był wyznaczony, bo to było dwie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym temu. Ale z pewnością żeśmy go nie dotrzymali.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

A Trybunał, rozpatrując sprawę konstytucyjności ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, tego fragmentu nie dotknął. Czy tak?

Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w BAS Marzena Laskowska:

On nie był zaskarżony. W wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który dotyczył ustawy z 22 lipca 2016 r., rozpatrzone zostały tylko zarzuty, które wymierzone były w stosunku do wyszczególnionych przepisów. Bez rozpoznania pozostały zarzuty związane z procedurą legislacyjną, które mogły rzutować na ocenę konstytucyjności ustawy. Problem terminu przedstawienia stanowiska przez uczestników nie był kwestionowany.

Poseł Wojciech Szarama (PiS):

Ja podtrzymuję swój wniosek, aby zwrócić się do Marszałka Sejmu, żeby on z kolei zwrócił się do prezesa Trybunału Konstytucyjnego o nieprzeprowadzanie rozprawy w podanym terminie ze względu na trwające prace. Może tam być zobowiązanie, że do końca października Sejm przedłoży Trybunałowi stanowisko.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Kto jest za przyjęciem tego wniosku?

Stwierdzam, że Komisja wniosek pana posła Szaramy przyjęła, przy 9 głosach za, 2 przeciwnym i 4 wstrzymujących się.

W związku z powyższym wyczerpaliśmy porządek dzienny posiedzenia. Jeszcze pan poseł Sanocki, proszę bardzo.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

A co z wnioskiem pana posła Kłopotka, żebyśmy wystąpili z inicjatywą ustawodawczą w sprawie o wykroczenia?

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Prezydium pochyli się nad tym wnioskiem.

Poseł Janusz Sanocki (niez.):

To proszę, żeby prezydium się pochyliło, ale żeby jeszcze wystąpiło z odpowiednim wnioskiem.

Przewodniczący poseł Marek Ast (PiS):

Dziękuję, panie pośle, za te rady. Zamykam posiedzenie Komisji.